

TORNATA DEL 23 DICEMBRE 1852

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AVVOCATO RATTAZZI.

SOMMARIO. *Atti diversi — Relazione sul progetto di legge sulle associazioni mutue e società anonime — Relazione della Commissione del bilancio sull'ordine del giorno motivato, proposto dal deputato Michelini, sulla votazione dei bilanci, e sua reiezione — Discussione generale del progetto di legge per l'ordinamento dell'amministrazione centrale e della contabilità generale — Questione preliminare mossa dal deputato Pescatore, e suo ordine del giorno motivato — Osservazioni del ministro delle finanze e dei deputati Daziani, Farina Paolo relatore, e Lanza — Approvazione dell'ordine del giorno — Obbiezioni del deputato Despina e spiegazioni del ministro dell'interno — Presentazione di un progetto di legge del ministro dei lavori pubblici per la costruzione di una ferrovia da Genova a Voltri — Seguito della discussione del progetto di legge sull'amministrazione centrale — Osservazioni dei deputati Valerio e Menabrea, e spiegazioni del ministro delle finanze e del commissario regio Santa Rosa — Chiusura della discussione generale e riassunto del relatore — Spiegazioni del commissario regio Santa Rosa sull'articolo 1 — Osservazioni del deputato Pescatore — Emendamento del deputato Farini — Presentazione di un progetto di legge del ministro dell'interno per proroga del tempo per l'applicazione del sistema decimale ai pesi e misure medicinali.*

La seduta è aperta alle ore 1 1/2 pomeridiane.

CAVALLINI, segretario, dà lettura del processo verbale della tornata precedente.

AIRENTI, segretario, espone il seguente sunto delle petizioni ultimamente presentate alla Camera:

5008. Peirani Gaetano, di Cagliari, negoziante in legnami, rinnovando la domanda già inoltrata colla petizione segnata al n° 3732, diretta ad ottenere sopresse le corporazioni dette *gremii*, dei carratori e sant' elmari, esercenti il monopolio dei trasporti e dell'imbarco delle merci con grave danno del commercio, trasmette in appoggio della medesima due ricorsi segnati da 78 dei principali negozianti e proprietari di detta città in cui viene additato il vantaggio che da siffatta soppressione ne deriverebbe ai commercianti dell'isola.

5009. Aprile Giuseppe residente in Torino, già impiegato presso la segreteria del soppresso Consiglio di giustizia di Alessandria, invoca l'appoggio della Camera presso il Ministero perchè siagli concesso un sussidio e venga nello stesso tempo ammesso a far valere i suoi diritti pel conseguimento della pensione di riposo.

5010. Pol Luigi, capitano in ritiro, invia una petizione mancante dei requisiti voluti dal regolamento.

5011. 36 cittadini della città di Nuoro presentano alcune considerazioni tendenti a dimostrare l'impossibilità di quella città a sottostare alla grave quota che le verrebbe imposta col progetto di legge concernente gli assegni suppletivi al clero di Sardegna e fanno alcune proposizioni intorno al medesimo.

5012. Managlia Carlo Federico, capitano onorario delle caccie reali del distretto di Santhià, rassegna una memoria in forma di petizione contraria al disposto del regolamento.

5013. 4 cittadini di Nuoro chiedono che venga rigettato il progetto di legge relativo agli assegni suppletivi del clero di Sardegna e che questi assegni siano posti a carico dello Stato previo incameramento dei beni ecclesiastici.

PRESIDENTE. La Camera essendo in numero, metto ai voti l'approvazione del processo verbale della precedente tornata.

(La Camera approva.)

ATTI DIVERSI.

PRESIDENTE. Il deputato Carquet scrive chiedendo, per causa di malattia, un congedo di un mese.

Il deputato Du Verger scrive chiedendo un congedo di tre settimane per ragioni di affari domestici.

(La Camera accorda.)

Il signor G. D. Protasi fa omaggio alla Camera di 200 esemplari d'un suo opuscolo intitolato: *Considerazioni sulla linea più conveniente da seguirsi fra Novara ed il lago Maggiore.*

ASPRONI. Prego la Camera a volere trasmettere alla Commissione eletta per esaminare il progetto di legge sugli assegni suppletivi al clero della Sardegna due petizioni che sono sporte dai cittadini di Nuoro.

PRESIDENTE. Faccio avvertire che tale trasmissione si fa di sua natura, essendo regola generale di comunicare alle Commissioni tutte quelle che si riferiscono ai progetti del cui esame esse sono incaricate.

RELAZIONE SUL PROGETTO DI LEGGE CONCERNENTE LE ASSOCIAZIONI MUTUE E LE SOCIETÀ ANONIME.

BONAVERA, relatore. Ho l'onore di deporre sul banco della Presidenza la relazione della Commissione incaricata d'esaminare il progetto di legge relativo alle associazioni

mutue ed alle società anonime. (Vedi vol. *Documenti*, pagina 409.)

PRESIDENTE. Questa relazione sarà stampata e distribuita.

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
DEL BILANCIO.**

DI REVEL. La Camera ricorderà come nell'ultima tornata fosse mandato alla Commissione del bilancio un ordine del giorno proposto dal deputato Michelini, il quale mirava a suggerire un modo atto ad accelerare la discussione e la votazione dei bilanci. La Commissione si è tosto radunata, ed ha esaminato, con tutta l'attenzione che meritava l'importanza della materia, siffatto ordine del giorno. Essa preoccupossi ancora della questione di vedere se potevasi realmente trovare una formola per cui venisse in modo assoluto e sicuro accelerato l'esame dei bilanci; e in definitiva non poté approvare l'ordine del giorno proposto dall'onorevole Michelini, in quanto che esso era concepito in termini così ampi che quasi toglieva di mezzo ogni sorta di discussione nell'esame dei bilanci. Infatti esso proponeva che con un articolo solo di legge si approvassero i bilanci nelle somme proposte. La Commissione ha quindi cercato di vedere se vi sarebbe stato modo di formularne un altro per cui venisse in certa guisa vincolata la Camera all'adozione del bilancio senza troppo lunghe discussioni; ma, per quanto abbia studiato, per quanto abbia cercato di farsi capace di trovar questo mezzo, essa non ha saputo rinvenire una formola acconcia. Essa ha dovuto notare che il formulare ordini del giorno mercè i quali venisse limitata la discussione, era tal cosa che in pratica non si sarebbe forse ottenuta. Difatti, quand'anche si votasse un ordine del giorno, mercè cui la Camera determinasse il modo con cui la discussione dovrebbe seguire, ella non potrebbe mai con ciò vietare ad alcuno de' suoi membri di chiedere spiegazioni e di impedire discussioni in una certa determinata sfera, quando esso non consentisse cogli altri nelle spese proposte. Quindi, dopo aver lungamente discussa la questione, ha creduto che il miglior mezzo di accelerare la discussione sia quello di affrettare la presentazione dei bilanci, e di far sì che la Camera sia ben convinta dell'importanza che vi ha di usare nella disamina dei medesimi molta riservatezza e molta parsimonia. Laonde la Commissione non ha stimato di formulare alcuna proposta speciale di ordine del giorno; ma ha imposto a se stessa di accelerare i suoi lavori il più che sia possibile. Ella, dopo aver inteso uno ad uno quelli fra' suoi membri che sono incaricati delle varie relazioni dei bilanci parziali, crede di poter annunziare che entro il mese di gennaio prossimo tutte queste relazioni saranno presentate alla Camera. Apparterrà in allora a questa di accelerarne la discussione non addentrandosi in quei particolari che per la maggior parte sarebbe inutile esaminare, atteso che l'anno sarebbe in parte iniziato; e queste variazioni non potrebbero perciò avere utile effetto nell'anno in cui si discuterebbero.

Questo stato di cose la Commissione mi ha incaricato di rappresentare alla Camera, onde ella possa prendere quelle determinazioni che stimerà più opportune.

**DISCUSSIONE DEL PROGETTO DI LEGGE PEL
RIORDINAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE CEN-
TRALE.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno porta la discussione sul progetto di legge pel riordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato.

Sarà data lettura del testo. (Vedi vol. *Documenti*, pagina 108.)

Ha la parola il presidente del Consiglio.

CAVOUR, presidente del Consiglio e ministro delle finanze. Prima che si apra la discussione generale, debbo dichiarare che il Ministero accetta la divisione proposta dalla Commissione, vale a dire non dissente che la discussione sia ristretta alla parte del progetto di legge la quale non comprende ciò che riguarda la soppressione del controllo e l'istituzione di una Corte dei conti. Dichiaro inoltre che il Ministero non muove difficoltà a che si prenda per base della discussione il progetto della Commissione, giacchè è disposto ad aderire alla massima parte delle mutazioni da essa proposte. Quanto alle modificazioni che il Ministero non può ammettere, essendo queste di lieve momento, si lusinga che esso e la Commissione, facendosi qualche reciproca concessione, potranno agevolmente porsi d'accordo.

PESCATORE. Domando la parola sulla dichiarazione testè fatta dal signor ministro.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

PESCATORE. Io pregherei il signor ministro e con esso anche il relatore della Commissione a spiegare più chiaramente se si intenda continuato alla Commissione stessa il mandato di riferire sulle altre parti del progetto ministeriale, e particolarmente su quella che concerne la soppressione del controllo e l'istituzione di una Corte dei conti, oppure se queste parti si debbano intendere sospese indefinitamente; lo che equivarrebbe ad un vero abbandono.

CAVOUR, presidente del Consiglio e ministro delle finanze. Il Ministero desidera che l'altra parte del suo progetto venga in discussione al più presto possibile. Deve però avvertire essere impossibile che la Commissione, anche col concorso del Ministero, possa fare una relazione sopra di essa nel corso dell'attuale Sessione che volge ormai al suo termine. Ora, ciò non potendosi fare, bisognerà necessariamente riprodurre un altro progetto di legge, poichè al finir di una Sessione cessano pure tutti i progetti di legge durante la medesima presentati e non discussi e votati. Posso non pertanto accertare l'onorevole deputato Pescatore, che nulla di quanto è accaduto dal giorno in cui fu presentata questa legge fu di tal natura da indurre il Ministero a modificare nè punto nè poco l'opinione espressa, non solamente sull'opportunità, ma sull'assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consultivo in un magistrato inamovibile.

Si assicuri quindi l'onorevole deputato Pescatore che il Ministero, che ha l'onore di parlare alla Camera in questo momento, farà tutti i suoi sforzi onde quest'istituzione sia sanzionata con legge al più presto possibile. Nè credo possano derivare grandi inconvenienti dall'indugio frapposto, giacchè, come l'onorevole deputato Pescatore potrà ricordare, il Ministero aveva nella sua prima relazione dichiarato che non poteva operare tutte queste riforme nello stesso tempo, ed aveva perciò chiesto una mora di due anni o di due anni e mezzo, se non erro, per mandarle ad ef-

fetto. Non soffriranno quindi ritardo queste riforme se nella ventura Sessione la Camera potrà decretare quelle che sono relative alla Corte dei conti.

Io confesserò schiettamente che nel primo progetto erano un po' magre le proposte del Ministero. Vero è, per esempio, come avvertiva la Commissione, che non si accennava che in modo assolutamente indiretto a tutto ciò che si riferiva al contenzioso amministrativo, il quale doveva essere l'oggetto di un altro progetto di legge. Ma se non è possibile sopprimere il contenzioso amministrativo prima che si venga ad abolire la Camera dei conti, per sostituirvi una Corte puramente finanziaria, sarà forse opportuno e necessario di prendere disposizioni transitorie alquanto più larghe di quelle che erano proposte nel primitivo progetto. Io credo adunque che non vi sarà perdita di tempo né ulteriore dilazione a cagione di questa divisione, e che forse si guadagnerà di avere un progetto più maturato e maggiormente sviluppato.

PESCATORE. Comincio con eliminare dalla questione tutto ciò che concerne il contenzioso amministrativo, ché non veggo difficoltà a che si provveda con una legge speciale alle riforme che si abbiano per avventura ad operare in questa parte. Ma richiamo particolarmente l'attenzione della Camera sopra ciò che riguarda il controllo, e l'istituzione d'una Corte dei conti. Io veggo che in sostanza il Ministero, consentente la Commissione, tende a separare due riforme che potrebbero essere, in ragione stessa della loro natura, inseparabili. Se si continua il mandato alla Commissione di riferire sulle altre parti del progetto, in allora anche cessando la Sessione ben si sa che con una semplice deliberazione di questa Camera si mantiene la Commissione medesima, e si ritiene come di nuovo presentato, consentente il Ministero, il primo progetto. Questo, dico, non sarebbe che l'affare di una semplice deliberazione, la cosa resterebbe nello *statu quo*, la Commissione potrebbe continuare i suoi lavori, ed in allora comprenderei l'utilità di discutere in due leggi separate queste due riforme: ma ben tutt'altro io rilevo dalla risposta del Ministero. Il ministro ci dice in sostanza che le altre parti del progetto, su cui la Commissione non riferisce, saranno ritirate per ora, cioè che rimarranno sospese indefinitamente, colla riserva di presentare poi, quando che sia, un nuovo progetto in proposito. Dunque siamo di nuovo alle antiche promesse. Io credo che nulla intervenne, dall'epoca della presentazione del progetto ministeriale, che abbia prodotto un mutamento nei principii del Ministero; e se i principii sono gli stessi, credo che il Ministero conservi la sua antica intenzione da operare questa riforma anche nel controllo, e di stabilire una Corte dei conti; ma ben sappiamo quanta sia la distanza di un principio ad un fatto, da un'intenzione e da una promessa del Ministero all'attuazione della medesima, e come talvolta perchè questa abbia effetto si richiedano lunghi e lunghi anni.

Ora, se le due riforme fossero comodamente separabili, io mi adatterei, poichè già da lungo tempo sono fermo nel sistema di accettare quel poco che vuol dare il Governo ed aspettare il resto (*Ilarità*), ma le due riforme non si possono separare, o signori. Infatti non possiamo negare che un tal quale controllo, un controllo morale risultasse dal sistema delle aziende; non si può negare che di gran lunga si accresca l'onnipotente arbitrio del Ministero per via della soppressione delle aziende, col concentrare e la direzione e l'esecuzione nelle sue mani. Un compenso a questi inconvenienti (e compenso secondo me larghissimo) si trovava nell'istituzione di una Corte dei conti, che esercitasse un vero controllo preventivo, amministrativo e politico sulle opera-

zioni del Ministero; giacchè il controllo attuale, come il Ministero confessa, e tutti sanno, non è controllo reale. Ma riuscirà pienissimamente arbitraria l'azione del Ministero se non si istituisce una Corte dei conti.

Ecco dunque come le due riforme siano l'una all'altra assolutamente correlative, e quella riforma, la cui utilità era certissima (parlo della soppressione delle aziende) può divenire agli occhi di taluno problematica scompagnata dall'istituzione della Corte dei conti.

D'altronde quando il relatore della Commissione si sarà spiegato, come io lo pregai, forse risulterà che non si è ancora ben decisi come e quando sarà presentata la nuova legge: dimodochè noi possiamo prevedere che il risultato di questa discussione sarà la soppressione delle aziende ed il rinvio ad epoca indefinita dell'altra riforma, senza cui la soppressione delle aziende potrebbe divenire più pernicioso che utile.

Io, dunque, prego innanzi tutto il relatore della Commissione a spiegarsi sulle intenzioni della Commissione da cui ha ricevuto il mandato di riferire.

CAVOUR, presidente del Consiglio e ministro delle finanze. Farò una dichiarazione che renderà più facile la spiegazione del relatore della Commissione.

Se la Camera lo crede, e se la Commissione vi acconsente, io sono pronto a chiedere che si acceleri la discussione di questa seconda parte della legge; ed ove la Camera intenda (giacchè in questa Sessione è impossibile che si possa discutere) di continuare il mandato alla Commissione stessa, dichiaro che io appoggerò questa proposta e che coopererò colla Commissione per rendere più perfetto o meno imperfetto, se si vuole, questo progetto di legge; e qualunque proposta che valga ad accelerarne la discussione ed a migliorarne la redazione troverà il Ministero consentente e cooperatore; perchè io considero, senza ammettere tutto quanto disse l'onorevole deputato Pescatore, come una conseguenza necessaria, indispensabile dell'attuale sistema, l'istituzione di una Corte dei conti.

PESCATORE. Dietro le dichiarazioni testè fatte dal presidente del Consiglio, non occorrendo altra spiegazione, io propongo la seguente risoluzione:

« La Camera, mantenendo alla Commissione il mandato di riferire sull'altra parte del progetto ministeriale, passa alla discussione dell'attuale progetto. »

CAVOUR, presidente del Consiglio e ministro delle finanze. Io l'accetto.

FARINA PAOLO, relatore. La Commissione l'accetta pure, dacchè non era intenzione sua di rinunciare al mandato affidatole.

DAZZIANI. Faccio osservare che la Camera pendente l'attuale Sessione non ha bisogno di mantenere il mandato alla Commissione perchè s'intende già mantenuto, ed essa farà la relazione se avrà il tempo. Non credo poi che la Camera possa imporre un mandato ad una Commissione per una Sessione ventura, giacchè col chiudersi di una Sessione cessano tutti i lavori, e tutte le Commissioni, ed una Sessione non può nominare una Commissione per lavori di una susseguente Sessione.

PESCATORE. La Camera mi dispensa sicuramente dal dimostrare, coi vari testi della relazione ed anche con alcuni articoli dello stesso progetto della Commissione, che si può ben a ragione dubitare della continuazione del suo mandato.

La Commissione ha dichiarato che sospendeva il suo esame sulle altre parti del progetto ministeriale e non ha detto se la sospensione era definita o indefinita. D'altronde nel testo

stesso del progetto della Commissione io trovo alcuni articoli che presuppongono mantenuto il controllo; e trovo altre dichiarazioni con cui si sopprimono gli articoli del progetto ministeriale relativi all'istituzione della Corte dei conti, e relativi alla soppressione del controllo.

Dunque qui vi ha ragionevole dubbio se col presente progetto la Commissione creda di aver esaurito il suo mandato, e se il ministro creda pure di avere per ora esaurite le sue promesse. Che il dubbio sia fondato si rileva dalla stessa risposta del ministro, il quale dapprima credeva persino di dover presentare un altro progetto sulla istituzione della Corte dei conti e per la soppressione del controllo.

Se adunque propongo di mantenere il mandato alla Commissione, non intendo con ciò che di risolvere il dubbio. Però, onde rimuovere ogni obiezione alla mia proposta, io consento di cangiarne i termini in questo modo:

« La Camera, dichiarando continuare il mandato alla Commissione, ecc., passa all'ordine del giorno. »

A nulla rileva che questo mandato non possa per avventura essere disimpegnato nella Sessione presente, giacchè con questa risoluzione la Camera dichiara la sua volontà che la medesima Commissione si occupi dell'altra parte del progetto del Ministero, acciocchè le altre riforme, su cui non ha ancora deliberato, non siano sospese indefinitamente.

Quando la Camera avrà manifestata la sua volontà, certamente coerente a questo suo principio, nella Sessione ventura non mancherà di prendere quella deliberazione semplicissima, cui io già accennava, cioè una deliberazione rinnovativa del mandato e del progetto.

PRESIDENTE. Il relatore ha la parola.

PARINA PAOLO, relatore. Faccio semplicemente osservare che realmente l'intenzione della Commissione è nel senso espresso dall'onorevole deputato Pescatore. La Commissione ha detto che colla presente relazione riferiva su di una sola parte del progetto di legge, riservandosi poi a fare una ulteriore relazione a miglior epoca, sulla parte del progetto ministeriale che venne presentemente omissa.

LANZA. L'impegno che la Camera s'assumerebbe, mediante l'ordine del giorno dell'onorevole deputato Pescatore, è un impegno morale; esso, sebbene non totalmente legale, può bastare onde tranquillare la Camera su questo progetto di legge. Io però sarei di parere che si stabilisse una qualche più sicura cautela, per la ragione che non possiamo essere certi che in un'altra Sessione vi sia precisamente la stessa legislazione. D'altronde, come ha già dimostrato l'onorevole deputato Pescatore, tra questo progetto di legge e quell'altro relativo all'istituzione d'una Camera dei conti e d'un nuovo controllo vi è un legame tale, che non si può assolutamente prescindere dall'unirli insieme, e così avere quasi una certezza che, votata questa legge, verrà immediatamente l'altra in discussione. Io crederei pertanto essere necessario d'includere in questo progetto l'obbligo pel Ministero di presentare nella prossima Sessione un progetto di legge, il quale stabilisca una Corte dei conti, con un tribunale pel contenzioso amministrativo.

PESCATORE. Il progetto sull'istituzione d'una Corte dei conti è incluso nel progetto ministeriale della legge in discussione. Basterebbe quindi mantenere il mandato alla Commissione che ha riferito sulla presente legge, perchè riferisca anche sull'altra parte del progetto ministeriale, per avere una legge sulla istituzione della Corte dei conti. Dunque la cautela che io propongo è la più sicura, epperò io persisto nella mia proposta.

LANZA. Faccio osservare che la Sessione sta per chi-

dersi, che per tale chiusura il progetto ministeriale attuale cade, e che l'altro progetto non sarebbe presentato che nella Sessione prossima. Ora, per vincolare veramente il Ministero, qualunque egli sia, a presentarlo, è necessario che ciò sia posto come condizione nella legge stessa.

PRESIDENTE. Pongo ai voti l'ordine del giorno dell'onorevole Pescatore. (Vedi sopra.)

(La Camera approva.)

La discussione generale è aperta. La parola spetta al deputato Despinae.

DESPINAE. Messieurs, je n'occuperai pas longtemps la Chambre. En manifestant qu'elle voulait presser le jour même de la discussion, elle a déclaré elle-même qu'elle ne voulait pas entendre une longue dissertation. Conséquemment, je serai court, et je me propose seulement de demander quelques explications soit au Gouvernement, soit à la Commission elle-même.

Le projet ministériel, qui a été présenté le 5 mars 1852, était accompagné d'un exposé qui faisait connaître toutes les phases qu'a subies l'administration des finances dans les Etats sardes depuis l'époque de 1854 sous Emmanuel-Philibert. En citant les modifications que l'établissement du régime représentatif a introduites, il en déduit la nécessité de la suppression des *aziende*, du contrôle général de la Chambre des comptes, et leur remplacement par une organisation nouvelle.

Le rapport de la Commission, considérant les difficultés auxquelles pourrait donner lieu le nouvel établissement d'une Cour, chargée à la fois du contrôle préventif et judiciaire, et d'un nouveau tribunal contentieux, et ne trouvant pas la question suffisamment étudiée par le Ministère, a cru devoir séparer tout ce qui concerne le contrôle, la Chambre des comptes et le contentieux, et il s'est borné à la suppression des *aziende* et à la comptabilité.

Malgré la connexion essentielle, selon moi entre l'une et l'autre partie, comme vient très-bien de dire l'honorable monsieur Pescatore, j'accepte la division de la Commission et je me bornerai à quelques considérations sur l'examen de la loi, telle que la Commission l'a proposée.

Ce projet est appuyé sur deux motifs principaux: 1° les *économies* à obtenir; 2° les *complications* de l'ancienne administration à faire cesser.

Quant aux *économies*, elles sont bien annoncées dans l'exposé du projet, mais il me semble qu'elles auraient encore dû être prouvées. Lors de la discussion qui a eu lieu déjà le 6 décembre dernier, au sujet de la première loi, qui n'était qu'un démembrement de celle-ci, la Chambre s'est contentée de la promesse qui lui a été faite de ces économies par l'honorable ministre de l'intérieur; mais, jusqu'à présent, ces économies me paraissent assez problématiques.

Le cas actuel me semble beaucoup plus grave, puisqu'il s'agit de remanier toute l'administration. Sans doute, la Commission qui a eu dix mois pour préparer son travail, a dû certainement s'en procurer les éléments; elle devrait donc nous en présenter le tableau. Voilà la question sur laquelle je lui demande des éclaircissements; car, en admettant même que le Gouvernement puisse se réserver la faculté de former les cadres par décret royal, et qu'il ne veuille pas les insérer dans la loi (ce qui, soit dit en passant, est substituer à l'ancienne action de la loi, l'omnipotence ministérielle garantie par une responsabilité illusoire et qui jusqu'ici n'a pas été même définie), il doit, au moins par aperçu, faire connaître ses intentions et énoncer le chiffre approximatif de la dépense. On sait, d'après le budget de l'an dernier, que la

dépense du contrôle s'élève à 121,160 francs; celui de la Chambre des comptes à 171,524 francs; ensemble 292,484. Or, en défalquant même cette dépense de toutes les économies qui résulteront du remaniement de l'administration, le Gouvernement ou la Commission doivent présenter à la Chambre un aperçu de l'économie générale, provenant de la suppression des administrations centrales, administrations qui nous coûtent, dans leur ensemble, comme vous savez tous, trois millions et demi.

J'ai déjà fait voir à la Chambre qu'elles nous coûtaient un million et demi de plus qu'en Belgique. Il y a donc une très-belle marge sur laquelle je crois que la Chambre est en droit de demander quelques explications.

La Commission a inséré au bas de son projet un tableau pour les traitements. Mais il est à remarquer que ce tableau ne contient ni la *pianta* générale, ni le nombre de chaque genre d'employés. J'y vois des traitements assez gras, soit pour le secrétaire général, soit pour le directeur général, soit pour l'inspecteur général; traitements faits pour exciter les ambitions et satisfaire bien des appetits, d'autant mieux que le nombre en est indéterminé: mais la Chambre, mais le pays peuvent-ils s'en contenter?

En examinant ces états, je n'y vois pas figurer les premiers officiers.

CAVOUR, *presidente del Consiglio e ministro delle finanze*. Il n'y en a plus.

DESPINE. Je suis bien aise de l'apprendre de monsieur le ministre des finances. Je le croyais, comme lui; cependant je regarde l'explication nécessaire, et à cet effet la Chambre n'aura pas perdu de vue la théorie qui lui a été exposée le 6 décembre courant par monsieur le ministre de l'intérieur. Voici les paroles qu'il a prononcées dans cette occasion:

« In tutti i paesi costituzionali fu riconosciuto ad ogni ministro il diritto di attribuire un grado fra i più elevati della gerarchia amministrativa alle persone che, indipendentemente dalla direzione degli uffizi, lo aiutano nell'alta amministrazione politica del paese.

« Ogni ministro ha bisogno d'impiegati di un ordine superiore, i quali, lasciata in disparte l'amministrazione materiale e corrente, lo secondino nella direzione politica, rappresentino il suo solo colore politico, vivano la vita del Ministero e procurino coscienziosamente che i principii del Ministero siano applicati nell'amministrazione pratica dello Stato. »

Vous voyez, messieurs, que, d'après cette théorie et ce prétendu droit, on peut aller très-loin, surtout que monsieur le ministre le disait, à l'occasion de la création d'un nouvel emploi. Je crois donc convenable, dans des circonstances comme celles-ci, que la Commission et le Gouvernement s'expliquent à ce sujet d'une manière nette et précise.

Je vois, en outre, dans ce tableau la création d'un directeur général, mais rien ne me dit s'il y en aura un ou plusieurs par Ministère. J'y vois une création d'inspecteur général. Je conçois que cet inspecteur général puisse être nécessaire pour quelque Ministère, tel que celui des finances, par exemple, mais non pas pour tous. Ainsi, à quoi servirait-il pour le Ministère de l'intérieur, qui comprend les forêts, l'agriculture, les prisons, les communes, les établissements de bienfaisance et plusieurs autres branches d'administration? Est-ce que ce Ministère pourra avec un inspecteur général exercer sa juridiction sur toutes ces branches d'administration? Peut-il y avoir un inspecteur général pour les affaires étrangères? Peut-il y en avoir un pour la justice?

Messieurs, je comprends qu'un inspecteur général puisse être destiné à un objet spéciale, aux affaires de la guerre, par exemple; mais appliquer des inspecteurs généraux à chaque Ministère, c'est ce que je ne conçois pas.

Ensuite j'ai encore à demander si au-dessous des les secrétaires il y aura des expéditionnaires et des volontaires.

Quant à moi, je l'ai déjà déclaré, je suis assez peu partisan de multiplier des brevets pour les emplois inférieurs, à cause des droits qu'ils établissent pour l'avenir; mais dans tous les cas, il serait utile de nous faire connaître à cet égard les vues du Gouvernement.

Ces éclaircissements me semblent essentiels, car en fait d'économies, jusqu'à présent nous en parlons beaucoup, mais nous en faisons fort peu, et l'annonce d'un budget normal de 150 millions, qui nous a été faite par monsieur le ministre des finances, n'est pas de nature à rassurer le pays.

Abandonner aveuglement au pouvoir le droit de remanier toute l'administration sans connaître le chiffre des dépenses me semble, de la part de la représentation nationale, un acte d'abnégation que, pour mon compte, je ne me sens pas le courage de faire.

J'insiste donc pour la nécessité du tableau. Ce tableau, je crois que la Commission est à même de le fournir dès aujourd'hui. Mais en cas contraire, on pourrait renvoyer la continuation de la discussion à demain: il me paraît que la matière en vaut la peine.

La seconde raison qu'on allègue pour la suppression des *aziende* est celle de la *complication* des affaires qu'il importe de faire cesser au plus tôt. A ce sujet, messieurs, la Commission nous a présenté un exemple qui occupe trois grandes pages de son rapport, exemple fait pour effrayer les plus robustes partisans de la bureaucratie. Quant à moi, j'avoue que j'en ai été étonné, mais en l'analysant il m'a paru qu'on pouvait le réduire à sa juste valeur.

Il se rapporte, en effet, à un sujet qui comprend sept périodes tout-à-fait distinctes et qui peuvent elles-mêmes embrasser plusieurs années.

En premier lieu, il y a la *conception de l'idée*; c'est un ingénieur provincial qui rêve un projet; il le communique à l'ingénieur chef et à l'intendant provincial: ceux-ci en informent monsieur l'intendant général de la division, qui passe le projet à l'*azienda* générale, puis au Ministère des travaux publics, ensuite il revient du ministre des travaux publics à son point de départ.

Eh bien! messieurs, vous conviendrez que, quant à cette première partie, elle est une puérilité et elle n'existe pas en réalité; car si un ingénieur conçoit un projet, il commence par le dresser sans avoir besoin de toutes les formalités indiquées, et il l'envoie ensuite à l'administration.

La seconde période consiste dans la *réduction, l'examen et l'approbation des projets*. Je ne répéterai pas tous les détails qui sont insérés dans le rapport de la Commission, mais je vous observe que, quelle que soit l'administration (et il en existera toujours une), il faudra constamment remplir les mêmes formalités. Il est d'ailleurs inexact que les comptes soient renvoyés du congrès permanent à l'*azienda*.

On sait très-bien que l'intendant général de l'*azienda* est le président du congrès permanent, que le verbal de celui-ci se rédige séance tenante et qu'il reste immédiatement entre les mains de l'*azienda* avec tous les documents. Ainsi cette transmission, que l'on a supposée, n'existe pas.

En outre, la communication aux autorités divisionnaires et provinciales est une conséquence de la hiérarchie administrative.

Vient en troisième lieu la *mise aux enchères*.

Dans la mise aux enchères, il y a des formalités qui doivent être remplies comme garantie de l'administration, ainsi que de l'emploi le plus économique des fonds; et je ne crois pas qu'on puisse se dispenser de ces garanties.

En quatrième lieu vient l'*approbation des contrats*, c'est toujours la même chose; en cinquième lieu l'*exécution des contrats*, c'est encore la même chose; en sixième lieu il y a le *paiement des travaux successifs*, pour lequel il faut le certificat de l'ingénieur, d'après lequel s'opère la délivrance des mandats comme pour toute dépense publique.

En dernier lieu il y a la *réglementation des comptes* et l'*examen judiciaire* des comptes du comptable, ce qui n'a aucune dépendance quelconque avec le projet qui a été commis.

Vous voyez d'après cela, messieurs, que toutes les opérations, dont on a parlé, auraient même lieu sans l'*azienda*, sauf la transmission écrite que l'*azienda* fait au Ministère.

Les *aziende*, telles qu'elles sont aujourd'hui, ne sont autre chose que des directions générales donnant au Ministère leur avis par écrit; ce sont, pour ainsi dire, des conseillers par écrit et non des conseillers verbaux; voilà toute la différence. Maintenant vouloir constituer ces malheureuses *aziende* comme *bouc-émissaire* de toutes les iniquités dont on veut gratifier l'administration passée, aller jusqu'à les accuser d'exercer sur le Ministère un espionnage incompatible avec l'économie du trésor et la moralité du Gouvernement, c'est, vous en conviendrez, émettre des assertions tout-à-fait contraires à la vérité.

Ainsi tout l'échafaudage établi sur cette complication me semble ne pouvoir soutenir un examen sérieux tel qu'il a été défini dans le rapport. J'espère donc que la Commission voudra bien nous fournir quelques éclaircissements à ce sujet.

Messieurs, je n'étendrai pas plus loin les considérations générales que j'avais à vous présenter; l'examen des articles donnera lieu à quelques observations de détail que je me réserve de faire valoir au besoin.

Je remarquerai toutefois sur l'article 16 (qui est l'article 20 du projet ministériel), dans lequel il est question de la responsabilité des agents chargés de vérifier les comptes, qu'au lieu de cette responsabilité, le plus souvent illusoire, je préférerais, comme en France, la responsabilité matérielle des receveurs généraux et de ceux d'arrondissement sur les comptes inférieurs et l'obligation où ils sont, non-seulement de verser immédiatement les déficits de ces derniers, mais encore le solde en retard des contributions directes de l'année échue à une époque déterminée.

Je suis convaincu que par ce moyen l'on évitera, comme on évite en France, tous les abus qui ne sont malheureusement que trop fréquents chez les comptables inférieurs.

Les articles 26, 27 et 28 semblent faire présumer que les mandats de dépense seront délivrés par monsieur le ministre des finances avec l'autorisation du ministre compétent. Ce devrait être plutôt le contraire, ainsi qu'on le pratique en France.

Le ministre des finances (division du mouvement des fonds), auquel le mandat est transmis constate d'abord si celui-ci est conforme au budget, c'est-à-dire il exerce lui-même l'action du contrôle qui se fait chez nous: puis il y donne cours. En effet, messieurs, le ministre compétent est le seul à même d'apprécier la convenance de délivrer un mandat; en agissant autrement ce serait nécessiter une inutile correspondance préliminaire et on parcourrait ainsi un tour entièrement vicieux.

Enfin je voudrais que la tenue des écritures en partie double, que l'exposé ministériel ne nous fait apercevoir comme possible que dans le lointain, bien qu'il la reconnaisse indispensable à une bonne administration, fût introduite tout de suite, et comme base essentielle de la comptabilité, ainsi que cela se pratique dans tous les pays où il existe une administration financière fortement constituée.

Messieurs, telles étaient les observations que je voulais avoir l'honneur de soumettre à la Chambre et sur lesquelles je compte que la Commission voudra bien me donner quelques éclaircissements.

DI SAN MARTINO, ministro per l'interno. Ho chiesto la parola solo per presentare alla Camera alcune brevi maggiori spiegazioni a quanto ho detto alcuni giorni sono circa lo stabilimento di un altro primo ufficiale nel Ministero dell'interno, il quale vedo non poter essere approvato dall'onorevole deputato Despine.

Il Ministero dell'interno, per la doppia natura che ha di dirigere un ramo amministrativo di molta importanza, e di dirigere ad un tempo il ramo della sicurezza pubblica e della polizia, ha sempre per l'addietro avuti due primi ufficiali, e si è solo dacché io venni al Ministero come primo ufficiale che si cessò da quell'uso.

Le funzioni che io esercitavo sono di molta mole, ed a stento io potevo tenermi al corrente di tutto; in ora sono ancora aumentate e dovranno prossimamente aumentare dietro la soppressione delle aziende e per altri servizi che pervennero per la soppressione del Ministero di agricoltura e commercio.

Conoscendo quindi meglio d'ogni altro qual fosse la mole degli affari che doveva dirigere un primo ufficiale, io aveva l'intima convinzione che il primo ufficiale che dirigeva l'amministrazione non potrebbe sufficientemente attendere agli altri servizi, principalmente a quello che riguarda la direzione politica del paese, e quindi ho creduto bene di aggiungere un altro.

Io non credo che sia intenzione di una Camera quando sostiene un Ministero al potere, che questo Ministero manchi di ogni specie d'azione per far prevalere la linea politica che segue (e che è sempre quella della maggioranza del Parlamento); quindi non ho creduto nemmeno di poter mettere in dubbio che la Camera dovesse approvare in genere che si conservasse per la direzione dei servizi politici uno speciale impiegato superiore.

Ho detto che io considerava quell'impiego come un impiego politico, e tuttora ho la medesima opinione.

Io credo che un impiegato il quale venga a coadiuvare un ministro nella direzione politica del paese, deve necessariamente essere totalmente imbevuto delle idee del suo capo, nè deve avere la coscienza così elastica da ricevere con troppa facilità un'altra impressione e porre i suoi servizi a disposizione di qualunque persona.

Questo ho creduto di dire in quanto che sono intimamente convinto che il primo ufficiale che ho chiamato per questo servizio divide interamente questa mia opinione, e non acconsentirebbe mai di prestare i suoi servizi in altra qualsiasi politica che diversificasse anche, secondo l'espressione dell'onorevole ex-presidente del Consiglio, per isfumature dal Gabinetto attuale. Ed in ciò, a parer mio, vi è molto utile pel paese, in quanto che è un sentimento di moralità, un sentimento vero di onestà politica.

Io non credo che l'abolizione di un primo ufficiale debba essere pronunciata nella legge, poichè non contenendosi più nessun cenno in essa che quest'impiego sia conservato, ne

viene la naturale conseguenza che nessun ministro potrà conservare ai suoi impiegati una denominazione che nella nuova legge resta soppressa.

In quanto alle osservazioni fatte dal deputato Despina, che non si dovesse presentare la legge finchè non fosse fatta una pianta preventiva, io ho l'onore di osservare alla Camera che probabilmente se si dovesse fare una pianta preventiva, non potendosi ancora conoscere bene quale sarà la precisa economia che si può ottenere dal nuovo sistema, si correrebbe rischio o di chiedere troppo poco con danno del servizio che ne soffrirebbe, o di chiedere troppo con danno delle casse pubbliche, le quali resterebbero gravate di un peso che è intenzione del Ministero di evitare.

Aggiungerò in ultimo che non mi ricordo che mi sia mai sfuggita alcuna espressione, la quale abbia potuto qualificare le aziende come un'istituzione di spionaggio.

DESPINA. Je demande la parole.

PRESIDENTE. Io debbo mantenere la parola al deputato Farina, a meno che non voglia, come relatore, riservarsi di parlare per ultimo, dopo chiusa la discussione generale.

FARINA PAOLO, relatore. Parlerò dopo chiusa la discussione generale.

PRESIDENTE. Il deputato Despina ha la parola.

DESPINA. Je n'ai demandé la parole que pour un fait personnel.

L'honorable ministre de l'intérieur a parlé de lui; il a parlé d'un second premier officier qu'il a cru devoir attacher à son Ministère. J'ai l'honneur de lui faire observer que je n'ai nullement soulevé cette question. J'ai seulement cité ses paroles d'après la Gazette officielle du 6 décembre, lesquelles prouvent qu'il n'a pas entendu parler du seul Ministère de l'intérieur, puisqu'il a dit que tous les ministres avaient le droit de s'attacher des employés supérieurs.

A présent, ce que vient de dire monsieur le ministre des finances semble prouver qu'il n'entend plus conserver de premiers officiers.

DI SAN MARTINO, ministro per l'interno. A suo tempo, proporrò lo stanziamento di una somma per un direttore ed un segretario; ciò sarà quando la Camera dovrà votare la pianta definitiva.

DESPINA. Alors le tableau que présente la Commission serait un tableau faux. (*Rumori e voci.* No! no!)

Je n'entends blesser personne, je ne veux parler que d'inexactitudes; mais si le Ministère prétendait qu'il est dans son arbitre de changer ce tableau, il est clair qu'il serait inutile de le soumettre à la Chambre.

D'ailleurs, comme j'ai en l'honneur de le dire, je ne demande pas un tableau rigoureusement exact, mais un aperçu qui puisse faire pressentir à la Chambre les économies que l'on doit faire. Car, comme je l'ai dit, nous en parlons beaucoup et nous en faisons fort peu.

PALEOCAPA, ministro dei lavori pubblici. Domando la parola per una comunicazione.

PRESIDENTE. Il ministro dei lavori pubblici ha la parola.

PROGETTO DI LEGGE PER LA CONCESSIONE DI UNA STRADA FERRATA DA GENOVA A VOLTRI.

PALEOCAPA, ministro per i lavori pubblici. Ho l'onore di presentare un progetto di legge per la concessione di una strada ferrata da Voltri a Genova. (Vedi vol. *Documenti*, pag. 1517.)

PRESIDENTE. La Camera dà atto al signor ministro di questa presentazione.

SEGUITO DELLA DISCUSSIONE SUL PROGETTO DI LEGGE PER IL RIORDINAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE.

PRESIDENTE. Ha la parola il deputato Valerio.

VALERIO. Quando nel 1849 io presentava la proposta dell'abolizione delle aziende ebbi per principale avversario l'onorevole Despina. Tale questione tornò più volte per mia proposta alla Camera, e sempre l'onorevole Despina si alzò a difendere il mantenimento delle aziende. Amministratore distinto di una distinta azienda è ben naturale ch'ei prenda a tutelare la carica nella quale ha passato la maggior parte della sua vita, dove ha impiegato la principal parte della sua attività: ma io temo assai che le abitudini di tutta la sua vita non gli abbiano fatto velo al pensiero.

Quanto a me, sebbene il Ministero, toltasi la mia proposta, la riproducesse per sua, non cesserò, quantunque deputato dell'opposizione, dal sostenerla. Tanto io trovo buona l'abolizione delle aziende, ora che la propone il Ministero, quanto buona la riconosceva quando la proponeva io medesimo. Certamente non oso sperare che da questa abolizione noi veniamo ad ottenere tutto quel bene che ne potrebbe derivare. Ma sono però certo che, abolite le aziende, quando venisse un Ministero, il quale intendesse applicare severamente le norme di economia, ed attenersi alla massima di aver pochi impiegati, ma buoni, e ben pagati, invece di circondarsi di un numero grandissimo di persone male istruite e peggio remunerate, noi otterremo nell'amministrazione della nostra contabilità centrale gli stessi vantaggi di cui è in possesso il Belgio ove aziende non esistono.

L'onorevole Despina ben sa che il Belgio è press'a poco in egual condizione che noi, meno però il bilancio (ed io desidererei ardentemente che il bilancio nostro fosse come è quello del Belgio). L'onorevole Despina ben sa che nel Belgio dove non esistono aziende, nelle quali il Ministero non può direttamente esercitare la sua azione, il numero degli impiegati della contabilità centrale è molto minore, e quindi molto minore la spesa, più pronta l'esecuzione, molto più attivi i lavori comunali, più attivi e più sicuri i lavori provinciali, e ciò con un'economia di un milione e mezzo, come ho potuto rilevare da un lavoro del medesimo cavaliere Despina.

Ora ognuno ben vede che, abolite le aziende, qualora i signori ministri volessero porre nel nuovo ordinamento quel rigore e quella maggiore regolarità che è necessaria, noi possiamo sperare il miglioramento della nostra amministrazione e del nostro bilancio, e non solamente otterremo un risparmio di 700,000 lire, come ci venne già altra volta promesso dal signor ministro delle finanze, ma ne potremmo ricavare l'economia di un milione e mezzo, equiparandoci così al paese da me più volte citato, e donde è in parte ricavato il progetto di legge che noi stiamo per discutere. Nè questo è il solo guadagno che noi procureremo al paese colla proposta soppressione; ma ne otterremo ancora una più pronta attuazione dei lavori municipali e provinciali, e dalla più pronta e sicura attuazione dei lavori medesimi una grande economia, perchè, come l'onorevole Despina ben sa, quando in un'amministrazione vi sono congegni inutili, forze attive che si disperdono e si elidono le une colle altre, cosa accade?

Accade troppo spesso che allorquando un comune il quale

voglia far ristaurare un ponte, una strada nell'attuale complicatissimo nostro ordinamento amministrativo, prima che ciò possa ottenere ed avere i mille assenti governativi necessari, il guasto del ponte cresce, il guasto della strada aumenta, ed è quindi necessaria una spesa maggiore, ed in quel lungo spazio di tempo furono lasciati i guasti al ponte ed alla strada con danno del commercio, dell'industria e dell'agricoltura.

Dunque, accettando il progetto di legge quale ci venne presentato dalla Commissione con quelle modificazioni che la discussione ci farà veder migliori, quando non facessimo altro senonchè procurarci l'economia delle 700,000 lire che il ministro ci ha promesse quando ci ha presentato questo progetto di legge, queste 700,000 lire riunite con quegli altri benefizi che ho accennati, cioè la più pronta attivazione delle ruote amministrative dello Stato, io credo che il paese otterrà molti benefizi da questa legge, per la quale io voterò quantunque provenga ora da un Ministero cui soglio fare opposizione.

PRESIDENTE. Interrogherò la Camera se intenda chiedere la discussione generale, e passare alla discussione degli articoli.

MENABREA. Je désire entendre la réponse que fera monsieur le rapporteur de la Commission aux observations présentées par monsieur Despine.

PRESIDENTE. Se il signor relatore intende parlare ora, sta bene; ma se volesse parlar l'ultimo, ne ha tutto il diritto.

MENABREA. Comme les observations qui on été soumises à la Chambre par l'honorable monsieur Despine son très-importantes, il me semble que, soit le Ministère, soit la Commission doivent y répondre.

Je crois ces éclaircissements nécessaires avant la clôture de la discussion générale, et il est possible qu'ils amènent quelque réponse de ma part, quoique je ne partage pas entièrement les idées de l'honorable député Despine, puisque j'ai été un des premiers dans cette Chambre à demander des modifications à notre système général d'administration.

Il me semble donc qu'il ne serait guère convenable de clore si promptement la discussion générale dans une loi aussi importante.

FARINA PAOLO, relatore. Per me sono indifferente; ma certo, come relatore, credo aver il diritto di parlar l'ultimo.

CAVOUR, presidente del Consiglio e ministro delle finanze. Parlerò io allora. (Si ride)

L'onorevole deputato Despine ha preso a combattere meno il progetto del Ministero che la relazione della Commissione. Io lascio all'onorevole relatore la cura di scolparsi dagli appunti a lui mossi, e massime da quello d'aver trattato con soverchia severità le aziende.

Nulladimeno io stimo che l'onorevole preopinante abbia franteso quello che accennava il signor relatore; imperocchè, se mal non m'appongo, parmi che esso anzi abbia commendato i servigi che le aziende nei tempi andati resero alla pubblica amministrazione.

Dal canto mio poi tornerò a dire ciò che ho di già iteratamente accennato, vale a dire che l'istituzione delle aziende fu un immenso progresso nell'amministrazione pubblica. Ma, come ognuno vede, siffatto sistema non è più compatibile sotto il reggimento costituzionale colla responsabilità del Ministero. Diffatti questa, ove si conservassero le aziende, verrebbe sino ad un certo punto divisa, imperocchè il Ministero avrebbe soltanto la responsabilità della direzione e non già quella dell'esecuzione.

Io so bene che il Ministero può farsi presentare una relazione, ogniquivolta lo stima, sul modo con cui si pongano in atto le direzioni che ha date; ma generalmente ciò non si pratica, e l'esecuzione dei lavori è abbandonata intieramente alle aziende. Quindi la responsabilità è divisa.

Quando una qualche cosa non riesce a bene, l'azienda si scusa col dire non aver essa che dato esecuzione alle direzioni del Ministero, ed il Ministero per altra parte assevera, come le sue direzioni non siano state dall'azienda molto bene eseguite; quindi non si sa veramente su chi far ricadere la definitiva responsabilità dei fatti amministrativi.

L'onorevole deputato Despine dice che tutta la differenza che passa tra il sistema delle aziende ed il sistema delle direzioni sarà che alle relazioni scritte si sostituiranno le relazioni verbali.

Quando ciò fosse, io ravviserei già un grande vantaggio nel mettere in continuo contatto il ministro col direttore generale, col capo dell'amministrazione. Il ministro sapendo che ricade sopra di lui non solamente la responsabilità della direzione, ma ancora quella dell'esecuzione, sarà costretto di addentrarsi molto più nell'esame delle singole pratiche.

In ora, date le direzioni generali, l'esame delle pratiche mandate all'azienda va negli uffici; qualche volta è il capo di divisione che le esamina, qualche volta un segretario, sovente un applicato ed anche talvolta un semplice scrivano; cosicchè una deliberazione dell'azienda, una deliberazione presa dal capo di essa, cioè da un impiegato dell'ordine superiore, è subordinata, non voglio dire al capriccio, ma all'arbitrio di un impiegato subalterno in condizione infinitamente inferiore al capo d'azienda.

L'onorevole deputato Despine revocava in dubbio l'economia che sarà per risultare dalla soppressione delle aziende, ed egli diceva che non poteva farsi capace di quest'economia se non gli si presentavano le piante preventive.

Il Ministero non ha ommesso di occuparsi della formazione delle piante. Non può invero promettere che nei primi tempi dell'attuazione di questa riforma si possano tosto ottenere quei vantaggi che si otterranno col tempo. Evidentemente, ordinando l'amministrazione sopra nuove basi, dovendosi destinare degli impiegati ad uffici diversi da quelli che riempivano pel passato, sarà forse necessario un numero maggiore d'impiegati di quello che abbisognerà quando ciascuno sarà collocato al posto che debbe definitivamente occupare, ed avrà acquistato una certa pratica delle sue nuove funzioni. Tuttavia, dai calcoli fatti si può sperare, se non nel primo anno, almeno in un breve spazio di tempo un'economia da 600 a 700 mila lire.

L'onorevole deputato Despine dice che, quand'anche tale economia si fosse effettuata, noi saremmo ancora in condizione molto meno favorevole del Belgio, ove le amministrazioni centrali costano un milione e mezzo di meno che non costano da noi.

A spiegare questa differenza indicherò all'onorevole deputato Despine due circostanze di cui egli riconoscerà la gravità. La prima si è che nel Belgio l'amministrazione comunale è molto più indipendente che non lo sia presso di noi, e quindi l'amministrazione centrale vi esercita una minor tutela sulle comunità. Quando noi avremo applicato queste massime al nostro paese, cosa alla quale io sono dispostissimo a concorrere, e credo che il mio collega il ministro dell'interno vi sia, se non molto più, almeno sicuramente disposto quanto lo sono io, in allora si potrà forse ancora procedere nella via delle economie.

La seconda ragione della maggiore spesa dell'amministra-

zione centrale presso di noi, sta pure in ciò che, quantunque la popolazione del Belgio non sia di molto inferiore alla nostra, le divisioni territoriali sono colà molto più estese, poichè non vi sono nel Belgio che nove provincie, mentre da noi se ne contano 51.

Per altra parte è noto che il tempo che s'impiega negli affari non è in ragione dell'importanza degli affari stessi, ma sibbene del loro numero, e che per conseguenza l'amministrazione centrale dovendo essere presso di noi in relazione con 51 amministrazioni locali, ha molto maggior numero di affari che l'amministrazione centrale del Belgio che non è in relazione che con nove. Se si potessero sopprimere 40 provincie, sicuramente la cosa sarebbe molto semplificata; ma se io facessi questa proposta, non dubito che molti deputati, e l'onorevole Despine pel primo (massime se toccassi la provincia d'Anancy) sorgerebbero a combattere questa riforma e proverebbero alla Camera che l'economia che ne risulterebbe sul bilancio sarebbe più che assorbita dagli inconvenienti che ne deriverebbero a quelle popolazioni col privarle di quei centri d'amministrazione di cui godono attualmente.

Ecco adunque quali sono i motivi pei quali, ad onta delle riforme che apporteremo, e delle economie che ne saranno la conseguenza, non potremo raggiungere la cifra del Belgio.

Venendo alla tabella degli stipendi, l'onorevole preopinante l'ha trovata esagerata, e, se non m'inganno, disse su questo proposito che vi era di che soddisfare molti appetiti. Io gli osserverò che vi è diminuzione su tutti gli stipendi, quando non si parli dei ministri pei quali si è lasciata la cifra qual era, e il di cui assegnamento non credo si possa dire esagerato, giacchè nel Belgio sono corrisposti collo stipendio di 22,000 lire, invece di 15,000. Dopo i ministri vengono i segretari generali, i quali fanno in certe parti le funzioni di primo ufficiale, ed hanno 8000 lire. Vengono in seguito i primi ufficiali i quali ne hanno 7500; vi è una differenza di 500 lire. Si è voluto pareggiare il primo ufficiale ai direttori generali perchè si trovavano allo stesso livello, avevano la stessa importanza; i direttori generali hanno 8000 lire, cioè al pari degli intendenti generali d'azienda, meno l'indennità d'alloggio.

L'onorevole deputato Despine sa che gl'intendenti generali di azienda avevano 9000 lire, cioè 8000 di stipendio, e mille lire per indennità d'alloggio; gl'intendenti generali nel Ministero di finanze, che sono stati nominati da che ho l'onore di essere ministro, furono ridotti ad 8000 lire; ma in tutte le altre aziende credo continuino ad averne nove.

Da questo ognuno può scorgere che il ministro delle finanze ha procurato di fare in anticipazione delle economie, che ha cercato di darvi la sanzione della legge aderendo alla formazione di questa tabella per ciò che riflette i direttori generali, tabella che io reputo fosse stata comunicata già alla Commissione.

In quanto agl'ispettori generali, la somma di 8000 lire non è sicuramente eccessiva. L'onorevole deputato Despine ha riconosciuta l'utilità degl'ispettori generali; ma io dirò di più, che li stimo indispensabili; in alcuni rami, massime nel Ministero delle finanze, tanto per l'azienda delle gabelle, quanto per quella delle finanze è una lacuna immensa il non avere ispettori quando tutto il controllo si fa per iscritto; si chiedono informazioni all'ispettore generale sugl'ispettori locali, a questi sui verificatori; essi, lo ripeto, sono assolutamente indispensabili per il buon andamento di alcuni Ministeri; ma non è detto nella tabella che tutti i Ministeri avranno degl'ispettori, mentre certamente io spero che pa-

recchi Ministeri non ne avranno. Il Ministero di grazia e giustizia, per esempio, non ne avrà, quantunque qualche volta ne avrebbe bisogno; il Ministero degli esteri, il Ministero dell'interno non avranno ispettori, quindi questi si restringeranno al Ministero delle finanze, al Ministero della guerra ed al Ministero dei lavori pubblici.

Il Ministero della guerra e quello dei lavori pubblici ne sono già forniti; in quanto al Ministero delle finanze quella sarà una nuova creazione, ma sarà una creazione che proverà a mille doppi, io credo, che quelle 5 o 10 mila lire che si spenderanno negli stipendi degl'ispettori faranno forse rientrare nelle casse dello Stato delle centinaia di mila lire. In quanto alle altre parti della tabella non ho altra osservazione a fare per ora, riservandomi di presentare una modificazione quando questa verrà in discussione.

Sicuramente non si è sugli stipendi inferiori che portavano le osservazioni dell'onorevole Despine, ma solo sulle quattro prime categorie, riguardo alle quali egli ravvisava una generosità alquanto eccessiva della Commissione, e quindi io porrò fine con queste brevi parole alla risposta che intendeva fare all'onorevole deputato Despine, persuaso che verrà compiuta dall'onorevole relatore della Commissione, quando il deputato Menabrea avrà, se crede, fatte le sue osservazioni.

MENABREA. Je demande la parole.

PRESIDENTE. Il deputato Menabrea ha la parola.

MENABREA. Puisque monsieur le ministre m'a fait pres- que une invitation de répondre, je me permettrai de sou- mettre à la Chambre quelques observations.

Après avoir lu la critique, je dirai même, un peu sévère, que le rapport de la Commission a fait du projet du Gouver- nement, je m'attendais à trouver, soit dans ce rapport, soit dans le projet de la Commission, le développement des véri- tables principes, sur lesquels doit reposer toute administra- tion. Il est vrai de dire cependant que ces principes se trou- vent parsemés dans la loi, mais ils ne se trouvent pas pré- sentés d'une manière assez nette et précise pour qu'on puisse les saisir au premier instant. Je crois donc devoir faire quel- ques réflexions à ce sujet, espérant qu'elles seront de quelque utilité dans le cours de la discussion.

Il y a certains principes généraux dont il ne faut jamais se départir dans une administration, et c'est peut-être pour ne pas assez avoir observé ces principes que les *aziende* ont pu présenter les graves inconvénients qu'on leur reproche. Je dirai même à ce sujet que monsieur le rapporteur aurait pu choisir un tout autre exemple que celui qu'il a cité pour dé- montrer la complication de notre système présent.

Mais j'en reviens à la loi actuelle. Il est essentiel dans toute bonne administration que l'autorité qui ordonne et qui dirige soit bien distincte des agents d'exécution, sans quoi il ne peut pas y avoir de contrôle et, conséquemment, de ga- rantie suffisante soit dans l'intérêt de la bonne exécution des opérations administratives, soit dans l'intérêt du pouvoir responsable lui-même.

Or il me semble que dans le nouveau système qui vous est proposé on confonde l'action directrice avec l'action exécu- trice. En effet, je prends pour exemple ce qui est relatif aux enchères des travaux publics ou des fournitures. Jusqu'à présent ce son les *aziende* qui sont chargées de donner les entreprises et de faire les contrats. Maintenant, d'après le système, que nous est présenté, par qui ces entreprises seront-elles données et exécutées? Sera-ce par le Ministère lui-même ou par quelque autorité spéciale?

Je sais qu'on me répondra par l'article 25, où il est dit:

« I contratti saranno stipulati avanti i funzionari a tale ef-

fetto stabiliti, e resi esecutorii per decreto del ministro cui spetta. »

Mais ces fonctionnaires feront-ils partie des bureaux du Ministère, ou bien en seront-ils séparés? Recevront-ils les ordres verbalement du ministre, ou bien les recevront-ils par écrit? En un mot, auront-ils une responsabilité propre, ou bien leur responsabilité se confondra-t-elle avec celle du ministre? C'est ce qui n'est nullement établi d'une manière claire ni dans un sens, ni dans l'autre.

Un autre principe de bonne administration est, qu'au contrôle matériel se joigne un contrôle intelligent; et c'est sans doute dans ce but, ainsi que semble l'avoir expliqué monsieur le ministre des finances, que la *tabella* de l'article 2 comprend des inspecteurs généraux; mais la loi n'en parle plus ailleurs. Cependant, comme il s'agit ici d'un des rouages essentiels de l'administration, il paraîtrait convenable que la loi définit les attributions de ces inspecteurs généraux et indiquât tout au moins dans quel but spécial ils ont été introduits.

Le troisième principe qu'il ne faut jamais perdre de vue, c'est la nécessité d'un contrôle définitif sur le bon emploi des deniers de l'Etat, c'est-à-dire qu'il faut que le pays soit assuré que les fonds dépensés, le sont suivant la loi du budget.

Il est vrai que dans la loi je trouve que ces garanties existent en partie. Ainsi, un ministre ne peut faire des dépenses sans qu'elles soient ordonnancées par le Ministère des finances; tout mandat doit avoir le visa du contrôle; enfin le contrôle définitif doit être fait par la Chambre des comptes. Mais tout cela n'est pas encore bien clairement établi, et je crains fort, pour mon compte, qu'avec la loi actuelle nous ne perpétuions les abus, les inconvénients qui ont eu lieu jusqu'à présent et que nous cherchons aujourd'hui à faire disparaître.

L'on sait, messieurs, que, d'après notre système de comptabilité, aucun mandat de paiement ne peut être délivré sans être visé par le contrôle qui est le scrupuleux observateur de la loi et des règlements. Un ministre commet-il quelque irrégularité? Le contrôle ne manque jamais de l'avertir, et de son côté les dissertations sur la juste application des règlements ne font pas défaut. Mais un ministre, malgré cela, veut-il passer outre? Alors il invoque sa responsabilité; à ce mot le contrôle baisse pavillon, et se tait en s'abritant sous la responsabilité ministérielle.

Je citerai comme exemple de l'abus, que l'on peut faire de la responsabilité ministérielle, un fait passé dans un Ministère où tous les fonds de casuels se trouvèrent dépensés vers la fin du premier trimestre, époque à laquelle le ministre titulaire ayant quitté son portefeuille, laissa dans un singulier embarras son successeur qui, pour le reste de l'année, se trouva sans moyens pour faire face aux dépenses casuelles. Cela prouve que contrôle et responsabilité ministérielle ne sont pas des garanties encore suffisantes, du moins telles que la loi actuelle les comprend.

Je sais que j'attaque ici un des dogmes dans lesquels la Commission, aussi bien que le Ministère, semble avoir une foi profonde, je veux dire le dogme de la responsabilité ministérielle. Pour mon compte, je voudrais bien qu'on n'y eût pas si souvent recours; je n'en suis pas encore bien persuadé.

Je citerai un fait qui m'a été assuré.

Lorsque le prince de Metternich eut connaissance de notre Statut, il en lut très-sérieusement et avec beaucoup d'attention les diverses dispositions; mais, arrivé à l'article de la responsabilité ministérielle, il ne put s'empêcher de rire.

Je suis persuadé que nos ministres en font tout autant entr'eux lorsqu'ils mettent en avant l'arme de leur responsabilité. D'ailleurs cette responsabilité n'est pas définie; elle n'est sanctionnée par rien; par conséquent il faut chercher ailleurs et dans d'autres principes les garanties que le pays doit avoir pour la régularité de l'administration de la fortune de l'Etat.

Je passe à d'autres observations. La Commission laisse aux ministres la faculté de distribuer comme ils l'entendent les fonds de chaque catégorie du budget, sur les divers articles qui composent chacune de ces catégories.

Je suis loin de penser qu'on doive entraver l'administration: je crois même qu'il faut qu'elle ait toute la latitude nécessaire pour administrer et ne pas resserrer les étreintes auxquelles un ministre est tenu par la loi. Mais si d'un côté il est bon de laisser beaucoup de latitude à l'administration, il faut aussi éviter l'arbitraire autant que possible. J'ai été pendant longtemps près du pouvoir et j'ai toujours vu que ce qui embarrasse le plus un ministre qui veut bien faire, c'est l'arbitraire.

Aussi pour mettre un frein à cet arbitraire et obliger un ministre à ne pas dénaturer inconsidérément un budget voté par le Parlement, tout en lui laissant la faculté de varier la répartition des fonds de chaque catégorie suivant les besoins du service, il me semble que la Commission aurait pu introduire un principe nécessaire dans tout Gouvernement constitutionnel, celui de la publicité, afin que toute variation aux articles du budget ne puisse avoir lieu sans un décret royal publié dans le journal officiel. La publicité, voilà la vraie garantie, le véritable contrôle bien plus efficace que tant d'autres qu'on peut imaginer.

Pour terminer ces observations, je dirai encore quelques mots sur le tableau des employés qui a été l'objet de la discussion entre monsieur le ministre et monsieur Despine. Quant à moi, je reviens à une ancienne idée déjà exprimée. Je voudrais que dans toute administration on fit deux catégories différentes d'employés, comme cela a lieu en Allemagne, les employés *d'ordine* et les employés *di concetto*. Les premiers qui sont chargés de l'expédition des lettres, de la tenue des registres, et les seconds qui, préparés par des études élevées, s'occupent de rapports, de projets, en un mot, qui appartiennent à la partie directrice de l'administration.

De cette manière-là, on a deux catégories d'employés, qui ne se confondent point l'une avec l'autre, et qui peuvent par conséquent se prêter un mutuel appui dans l'exercice de leurs fonctions, et avoir chacun une carrière ouverte devant eux.

Si, au contraire, l'on n'a qu'une seule catégorie d'employés, qu'arrivera-t-il? C'est que l'on condamnera un employé subalterne à croupir dans des grades tout-à-fait minimes sous prétexte qu'il n'a pas des connaissances suffisantes pour une position plus élevée, tandis que dans une hiérarchie à part et plus modeste il pourrait trouver une récompense à son zèle et à son aptitude spéciale. Ou bien l'on sera obligé quelquefois de le placer dans un emploi auquel il n'est pas préparé par ses études.

Or, le système, proposé par monsieur le ministre et accepté par la Commission, est contraire à ce principe qui toutefois est déjà mis en pratique dans notre pays. En effet, les conseillers d'intendance sont moins payés que les secrétaires-chefs, mais l'intendant est absent, c'est le conseiller, quoique moins payé que le secrétaire-chef, qui est chargé de l'intérim; c'est que le premier appartient à la catégorie

des employés *di concetto* et l'autre à celle des employés *d'ordine*.

Je trouve cette disposition très-bonne, et je ne voudrais pas que par suite du tableau inséré dans la loi on ôtat tout moyen d'appliquer le principe que je viens de développer au service des administrations centrales.

Je voudrais aussi qu'au lieu d'indiquer les noms des différents employés, on mit simplement *employés de 1^{re}, 2^{de} et 3^{me} classe*, et que le ministre eût la faculté de répartir ces employés de la manière qui lui semblerait la plus convenable.

Voilà les principales réflexions que j'avais l'intention de faire. Quand nous en serons à la discussion des articles, je me réserve de faire quelques autres observations.

DI SANTA ROSA, commissario regio. Io non risponderò a tutti gli appunti che l'onorevole Despine ha fatti alle speciali disposizioni del progetto di legge, in quanto che ciò sarà più opportuno allorchè si discuteranno gli articoli a cui si riferiscono le sue osservazioni. Mi limiterò ora a ribattere le due principali censure che fece a questo progetto.

Egli accennò primamente che non appariva sin d'ora quale economia si potesse ottenere mercè del proposto ordinamento dell'amministrazione centrale; asserì in secondo luogo che non era a sufficienza giustificata la complicazione, che ha luogo nel sistema delle aziende, nè dimostrati i difetti che questo sistema presenta.

Quanto alla prima censura, il signor ministro delle finanze ha già risposto con parecchie osservazioni generali. Mi limiterò quindi ad aggiungerne alcune altre, nella lusinga di poter far persuaso l'onorevole Despine e la Camera che il nuovo ordinamento produce risparmi, e che vennero questi giustificati, concretizzati per quanto si può prima dell'attuazione del progetto. Anzitutto osserverò che dal Ministero furono comunicati alla Commissione vari documenti i quali indicano quale sia l'ordinamento che intende dare all'amministrazione centrale, e dimostrano come si possa far calcolo sopra un risparmio di lire 500 a 600,000. Ma siffatta economia non si può fissare in un modo preciso sin tanto che non siano in vigore tutte le disposizioni comprese nel progetto ministeriale, e riuscirebbe maggiore, quando fosse pure concentrato in una Corte dei conti il controllo preventivo e consuntivo.

Intanto, onde evitare confusione nella spedizione degli affari, converrà conservare la maggior parte degli impiegati, od applicare quelli delle aziende ai Ministeri.

Di più giustizia vuole che si provveda agli impiegati che si presumono, e meglio nella pratica si riconosceranno oltre il numero strettamente necessario secondo il nuovo ordinamento; ed occorrerà quindi ad alcuni procurare destinazioni nelle provincie, ad altri accordare il frattenimento di aspettativa, ad altri concedere la pensione di ritiro. Per fare queste operazioni si richiede pure qualche tempo. Laonde le economie non potranno così di botto ottenersi in tutta la somma presunta, ma molte si verificheranno immediatamente.

Tra queste annovererò le tesorerie delle aziende che vengono soppresse, e che costano presentemente la somma di lire 52,800 per stipendi, senza contare le spese d'ufficio, e dei locali occupati.

Altre economie immediate si otterranno pei locali, e pelle spese di ufficio. A questo riguardo ricorderò i risultati ottenuti in Francia, quando si fece una consimile riforma, ed accennati dal Governo nella relazione colla quale presentò l'attuale progetto di legge. Con ordinanza reale del 4 novembre 1824 in Francia si concentrarono nel Ministero le

amministrazioni dipendenti dalle finanze, e con altre ordinanze nel 1828 e nel 1829 si riordinarono i servizi e le direzioni generali. Con quelle riforme si ottenne la diminuzione di 200 impiegati, e l'economia pelle spese d'ufficio e dei locali di circa 700,000 lire annue.

Del resto nella predetta relazione già si addussero vari argomenti, che giustificano le economie che venni indicando come certe. Ed invero la maggior parte degli affari in ora si tratta negli uffici provinciali, nelle aziende, e nei Ministeri; e quando sieno tolti i rapporti nell'andamento degli affari fra le provincie e le aziende, e fra le aziende ed i Ministeri, ne verrà di necessità una diminuzione d'affari che produrrà in conseguenza una diminuzione del personale degli impiegati e quindi di spese nei bilanci dello Stato.

Queste economie si faranno poi maggiori ancora, quando l'amministrazione centrale facendosi più forte e più compatta nei Ministeri, e riprendendo l'unità che perdè colle riforme del 1817, si potranno attribuire maggiori facoltà, accordare più estese attribuzioni agli impiegati nelle provincie, dal che si avrà minor copia di lavoro all'amministrazione centrale e minor numero di funzionari.

Parmi che i risparmi presunti come una conseguenza del nuovo ordinamento vennero giustificati dalle osservazioni del ministro e da quelle che vengo di allegare. Del resto, egli riesciva difficile di precisarle; il Governo conobbe però il suo dovere di giustificarle per quanto fosse possibile, e quindi comunicò calcoli e documenti alla Commissione diretti a tale scopo, ed in ora si fece ad indicare i fatti che gli servirono di base nei calcoli che fece per rendersi conto del montare delle economie.

Quanto poi alla complicazione degli affari allegata dal Ministero e dalla Commissione come conseguenza del sistema delle aziende e che viene contestata dal deputato Despine, conviene osservare come il sistema delle aziende abbia avuto presso di noi due fasi ben distinte. La prima risale all'ordinamento dell'amministrazione che ebbe luogo nel 1750. In allora esisteva un Consiglio di ministri di Stato che decidevano di tutti gli affari importanti dello Stato, ma non avevano amministrazione di sorta, e vi erano inoltre due segretari di Stato per gli affari interni, e per gli affari esteri un primo segretario nelle cose di guerra; ma questi non avevano l'amministrazione dei bilanci, bensì amministravano in modo indipendente dai Ministeri e dai segretari di Stato i redditi e le spese dello Stato i soli capi d'azienda. Essi si riunivano in Consiglio per deliberare sopra i bilanci, sulle variazioni ai medesimi, sui loro conti, ed erano presieduti dal primo presidente della Camera dei conti. A questo Consiglio non intervenivano i ministri, non i segretari di Stato, ma il solo primo segretario della guerra, ed il controllore generale. Vi si decideva collettivamente degli affari economici come ora se ne decide nel Consiglio dei ministri e vi era unità di concetto e di azione. I membri di quel Consiglio delle finanze erano in relazione diretta col Re, e quindi si trovavano a questo riguardo nella stessa condizione in cui si trovano attualmente i ministri.

Nel 1817, seguendo l'ordinamento fattosi sotto l'impero, e conservato nei primi anni della Ristorazione della Francia, si modificò questo sistema, s'istituirono direzioni generali separate dai Ministeri, con attribuzioni proprie, ma queste direzioni, se conservarono il nome antico d'azienda, non ne conservarono le attribuzioni e lo scopo, e non hanno più che fare con quanto si volle istituire col sistema economico del 1750 per quanto riguarda la gerarchia amministrativa, governativa, finanziaria.

Ora, nessuno più di me renderà omaggio agli ordinamenti del 1730, ed ai buoni risultati finanziari che produssero; ma non può ristabilirsi quell'ordinamento. Convien costituirne uno che presenti gli stessi vantaggi, e che sia conforme ai tempi attuali. Che il sistema attuale delle aziende non produca quei vantaggi, ma sia di troppo complicato, il Governo non esitò a farsene persuaso, come pure esso crede che il sistema delle aziende del 1817 produca un crescente bisogno di aumentare gl'impiegati.

A provare quanto vi asserisco, accennerò che nel 1850 il numero degl'impiegati delle amministrazioni centrali era di 771, e gli stipendi importavano la spesa di lire 1,952,300; che nel 1847 il numero degli impiegati era già asceso a 920, e la spesa cagionata dagli stipendi portava lire 2,093,447 33, e che nel 1852 il numero degl'impiegati ascende a 1076, e la spesa relativa a lire 2,361,054 30. Ora si ponga mente che nel 1831 il Governo già aveva dovuto riconoscere che meno favorevole alle economie era riescito il sistema delle aziende modificato nel 1817. E difatti questo inconveniente è il risultato naturale di quell'ordinamento, giacchè più si mettono dei gradi pella spedizione degli affari, maggiore sarà la tendenza a centralizzare nei diversi uffizi per cui devono passare gli affari, e quindi crescente il lavoro inutile e necessità d'aumentare gl'impiegati.

Prendiamo a provare quest'asserzione l'esempio dell'amministrazione delle finanze. Vi è l'insinuatore, poi il direttore demaniale, indi l'azienda delle finanze, e infine il Ministero delle finanze. Il direttore tende ad avocare a sè le attribuzioni dell'insinuatore il più che può, e l'insinuatore, per coprire la sua responsabilità, abbonda in quel senso, cerca per quanto gli è possibile chiedere istruzioni al direttore, invece di agire prontamente e provvedere circa certi affari che gli sono devoluti nell'amministrazione demaniale. Il direttore rispetto all'azienda agisce egualmente come l'azienda rispetto al Ministero, e questi verso l'azienda. Da ciò ne viene che in molti affari che si potrebbero fare dall'insinuatore interviene pure il direttore, e così nei gradi superiori. Nel 1831 si istituì il Consiglio di Stato, e prima tra le gravi discussioni ch'ebbero luogo nel suo seno, fu quella dei bilanci. Dessa diede luogo a molte osservazioni ed a proposizioni tendenti ad introdurre riforme negli ordinamenti economici. Ricorderò alcuni avvertimenti che si facevano da un consigliere di Stato, che era certamente uno dei più distinti amministratori finanziari che si avessero in quel tempo. Era il conte Adami. Ecco come esso ebbe ad esprimersi:

« . . . Se non ci viene fatto di rinvenire la causa di questo progressivo aumento di spese nel difetto delle persone e nelle imperfezioni delle leggi, forza è pur riconoscerla nel vizio del vigente amministrativo sistema, per cui distrutta l'unità dell'amministrazione e di un ben inteso contrasto di autorità ordianatrice, dovettero prevalere le viste di assoluto vantaggio a quelle primarie e più importanti del bene generale. Nè temo io già d'incontrare la taccia di importuno lodatore del passato, coll'asserire che l'aver colle regie patenti 31 marzo 1817 sconnesso l'antico nostro economico reggimento, e distrutta con esso l'unità di sistema, e resa colla paralizzazione del controllo generale la resistenza all'osservanza delle regole maggiori della potenza che ne era conservatrice, si fu ed è tuttora la causa permanente dell'ognora crescente sommo sbilancio. »

In quell'epoca già si voleva semplificare; attualmente il progetto del Ministero a che cosa tende? Tende pur esso a semplificare a restituire nella massima parte le disposizioni

che vigevano nel 1730, colla differenza che i capi delle aziende sono in ora i ministri, i quali sono responsabili rispetto al Re, rispetto al Parlamento, come lo erano allora rispetto al Re i capi d'azienda.

Si vuol tornare a quell'unità nelle viste, all'armonia nell'azione, allo spirito dell'ordinamento del 1730. Il concetto di questo nuovo ordinamento non è compiuto, senza che si stabilisca come in allora esisteva un controllo indipendente dei ministri. Il Ministero lo propose col suo progetto di legge.

Sicuramente che senza un controllo efficace ed indipendente questa legge presenterebbe pericoli, nè io accetterei di concorrere colle deboli mie forze nel difenderla, ma conviene sperare che questo controllo verrà stabilito colla nuova legge sulla Corte dei conti.

Intanto il controllo come si esercita attualmente, e che si lascia sussistere, presenta in fatto se non in diritto guarentigie eguali a quelle che presenterà il controllo indipendente della Corte. E difatti posso senza tema asserire che egli rese in questi ultimi anni molti servigi ai diversi Ministeri per le osservazioni che loro ha fatte: e posso anche soggiungere che il controllo generale mai non ebbe ad incontrare opposizioni per parte dei Ministeri nelle osservazioni e nelle correzioni che loro faceva fare nei diversi mandati che si erano spediti forse con minor regolarità.

Se non vado errato, sembrami avere sufficientemente provato che la natura stessa del progetto e della riforma che si vuol fare col concentramento dell'amministrazione centrale porta un'economia, la quale, se non si può fissare in somma certa, è però considerevole e non minore del mezzo milione, e si farà maggiore ancora, quando vi si possa aggiungere il discentralizzamento delle provincie. D'altra parte stimo parimente d'aver giustificato che la complicazione sussiste, e che una maggior semplicità e una maggior facilità nella spedizione degli affari, e minor perdita di tempo sono indispensabili ed oramai urgentissime nell'andamento degli affari. Spero che ciò si conseguirà coll'attuazione del nuovo ordinamento, e che i privati, che hanno rapporti colle diverse amministrazioni, ne risentiranno pure un vantaggio, in quanto che non avranno a correre dal Ministero all'azienda, e dall'azienda al Ministero per avere notizie delle loro pratiche, come accade in ora.

Parmi non occorrere per ora nè di difendere il progetto, che non è osteggiato, nè di entrare in maggiori particolari per svilupparlo. Ciò farò quando si discuteranno le singole disposizioni contenute in questo progetto, e risponderò pure in allora a quanto accennò l'onorevole Menabrea.

Son d'avviso che si possa chiudere la discussione generale e passare alla discussione degli articoli.

PRESIDENTE. Consulterò la Camera se intenda di chiudere la discussione generale e passare alla discussione degli articoli, salva la parola al relatore.

(La Camera approva.)

FARINA P., relatore. L'onorevole Despie prendendo la parola per combattere il progetto che è stato sottoposto alle deliberazioni della Camera, cominciava col dire essersi enunciate e non provate le economie sperabili dall'attuazione del progetto medesimo, economie che egli dichiarava problematiche.

Non occorre altra risposta che quella che viene dalla naturale semplificazione che subiranno gli affari, per la diminuzione degli uffizi, i quali obbligano necessariamente a tenere registrazioni e corrispondenze che si eviteranno colla concentrazione in un solo degli uffizi del Ministero e di quelli

delle aziende. Queste economie adunque in massima si possono ritenere come stabilite e dimostrate senza che occorra una spiegazione maggiore.

Ma l'onorevole Despine, non contento di ciò, vuol sapere positivamente a quale cifra sarà per ascendere il risparmio che si otterrà da questa innovazione.

Il rispondere con precisione in proposito non era così facile, stantechè trattandosi di attuare un sistema nuovo, bisognava fare dei calcoli piuttosto di probabilità che di certezza; ed è questo il motivo per cui questi calcoli non vennero inseriti nella relazione della Commissione.

Ma se, trattandosi di calcoli d'induzione e presunzione, la Commissione non ha creduto opportuno di introdurre il loro risultato nella relazione, non cessò però di informarsi delle economie che per congettura si può con fondamento sperare di ottenere. Esse risultano nelle cifre seguenti.

Il dicastero degli esteri, che nel bilancio del 1852 fu portato in lire 256,950, in forza delle riduzioni che si possono prevedere, non richiederebbe che lire 249,600.

Il dicastero di grazia e giustizia, per cui si stanziarono nel 1852 lire 117,800, verrebbe ridotto a lire 105,900.

Il dicastero dell'interno, che richiedeva nel 1852, 211,410 lire, sarebbe ridotto a lire 167,200.

Le finanze da lire 908,500 sarebbero portate a lire 751,500.

I lavori pubblici da lire 508,640 a lire 175,600.

L'istruzione pubblica da 79,110 a lire 68,400; la guerra, per quanto è presumibile, da 642,500 a lire 459,000, quindi il totale delle economie, che si possono con qualche fondamento sperare dall'adozione di questa legge, risulterebbe di lire 569,710 secondo i calcoli di probabilità istituiti.

L'onorevole deputato Despine credette poi di appuntare il presente progetto di legge, perchè in fine del medesimo si fosse inserita una tabella, nella quale vengono determinati gli stipendi dei vari impiegati. Ma come ognuno può vedere dall'intestazione della tabella, questa non è una pianta determinante il numero degli impieghi, perchè vi figura il quantitativo del personale; ma è soltanto una tabella indicativa degli stipendi accordati a quei determinati impiegati, il numero dei quali sarà nella pianta e nei bilanci determinato; egli è quindi fuori di proposito il venire ad obbiettare che non sarà necessario un ispettore al Ministero di grazia e giustizia e simili, inquantochè qui non si tratta di bilanci nè di piante, nè si fa altro che determinare la retribuzione degli impiegati, il numero e l'applicazione dei quali saranno poi determinati per legge.

Dunque tutta la critica mossa dal deputato Despine contro l'attuale progetto di legge si riduce a che egli non ha inteso lo spirito della legge; del resto, quando verranno in discussione i bilanci, se l'onorevole Despine troverà in essi eccedenza o mancanza d'impiegati adattati, potrà fare tutte le osservazioni che crederà in proposito sul numero e sulla qualità d'impiegati che dovranno essere applicati a ciascun Ministero.

L'onorevole Despine passò in seguito ad appuntare la Commissione perchè avesse scelto un esempio, a suo senso, esagerato o specioso dell'andirivieni che subiscono gli affari nel nostro paese, della complicazione e del ritardo nella spedizione dei medesimi; ha quindi accusato la Commissione d'aver scelto tale esempio per poter porre la questione in un aspetto favorevole al proprio assunto. Fortunatamente non ho che a contrapporre all'opinione dell'onorevole Despine quella dell'onorevole suo collega Menabrea, la quale è in un senso precisamente opposto. Infatti quest'ultimo diceva non avere la Commissione scelto l'esempio il più felice; e in questo aveva tutte le ragioni, perchè certamente la Commissione

cercando nell'amministrazione della guerra avrebbe potuto trovare complicazioni infinitamente maggiori. Ma da questo appunto io ne deduco essere tanto più giusto, tanto meno esagerato il quadro che la Commissione ha fatto: e scegliendo i suoi esempi in un'amministrazione che ha molti minori complicazioni di tante altre, la Commissione ha dimostrato non avere in animo di caricare i colori, ma volersi attenere, per così dire, alle mezze tinte, onde provare come veramente sempre esistessero complicazioni soverchie, e come fosse assolutamente necessario un riparo.

L'onorevole Despine proseguendo la sua critica della relazione, si provò anche a tradurne un pezzetto: egli disse che *un ingénieur qui rêve un projet*, ecc.; ma io lo prego d'osservare che io non ho immaginato un ingegnere che sogni un progetto, ma un ingegnere provinciale il quale riconosca necessaria un'opera nuova; egli (noti bene il deputato Despine) ne deve informare i suoi capi, ma non è autorizzato a fare di per sé un progetto che da suoi capi è spessissimo demandato ad altri, e non a lui che pel primo forse ne riconobbe la necessità.

Trova poi esagerato quanto si è detto sul giro che fanno le carte al Consiglio permanente all'azienda dell'interno, e dall'azienda al Consiglio permanente; e ciò perchè l'intendente generale dell'interno è anche presidente del Consiglio permanente. Ma tutt'altra cosa è che un individuo sia presidente di due corpi, altro è che l'ufficio di un corpo tecnico consulente sia lo stesso che quello di un ufficio amministrativo esercente i bilanci, perchè presieduto dallo stesso presidente. Se l'argomento valesse, si dovrebbe dedurre che il congresso permanente e l'azienda, perchè sono presieduti dalla stessa persona, siano un corpo identico.

DESPINE. Fa lo stesso.

FARINA PAOLO, relatore. Anche l'ultima asserzione del deputato Despine è un errore manifesto, perchè il presidente non ha che un voto, ed il congresso decide coi voti della pluralità de' suoi membri.

Il deputato Despine è giunto a dire che le aziende non sono che semplici consiglieri del Ministero; ma qui veramente io non so qual sorta di consiglieri siano quelli che agiscono in nome proprio e prendono non di rado la iniziativa della esecuzione delle opere. Io credo che quando non si deve fare altro che consigliare, non si debbe agire; ma quelli che agiscono mi pare siano qualche cosa di più che semplici consiglieri, ma siano invece veri amministratori.

Quest'ordine pertanto di amministrazioni nel seno della amministrazione stessa non esistendo in nessun paese costituzionale, io non trovo nessuna necessità che sia conservato nel nostro.

Veramente io non so troppo se il deputato Despine intenda bene l'italiano, perchè è giunto perfino ad accusare la povera Commissione di aver dato della spia alle aziende. Lungi da tutto ciò, essa ha detto che non era possibile che esse facessero efficacemente queste relazioni, direi, separate, che questo era incompatibile col sistema costituzionale, e non poteva assolutamente aver luogo. Di maniera che, non potendo capire come dall'esclusione assoluta della possibilità di queste supposte funzioni nelle aziende egli abbia potuto indurre che queste supposte funzioni di spionaggio erano imputate alle aziende, manifestamente fui costretto a dedurre che egli non intende l'italiano. *(Risa)* Altrimenti bisognerebbe venire ad una conclusione ancora peggiore, perchè sarebbe tanto poco naturale l'accusa fatta alla Commissione, converrebbe concludere cioè che l'interpretazione fu abbastanza giudaica.

Di più, l'onorevole Despine trova falsa la tabella che è al fine della legge; ma io ripeto: qui non si trattava di dare una pianta dei Ministeri, ma semplicemente di determinare per legge quali erano gli stipendi che si dovevano dare a ciascuno degl'impiegati quando avessero conseguito quel grado nell'amministrazione determinato dalla legge. Non mi pare quindi che in tutto quanto venne detto dall'onorevole Despine vi fosse cosa che possa ritardare l'adozione della presente legge.

L'onorevole deputato Menabrea poi accusò la relazione di mancanza di sviluppi teoretici; e, invero, io già stava per dire che aveva tutta la ragione. Tutti sanno che in biblioteca vi sono tanti buoni libri che trattano del diritto amministrativo, che veramente l'inserirne uno squarcio nella mia relazione non l'ho creduto opportuno. (*ilarità*)

Stavo nondimèno in procinto di convenir seco lui di questa cosa, quando tutto ad un tratto trovo che l'onorevole Menabrea invece appuntava la relazione, solo perchè non aveva distinta bene la parte esecutiva dalla parte ordinativa.

Ebbene, a me pare invece che sia l'onorevole Menabrea che è caduto in errore in questo, perchè egli colla sua pretesa mancanza della Commissione non veniva se non a stabilire un punto fondamentale del diritto costituzionale che è già stabilito dalle leggi fondamentali dello Stato. Infatti, che quando la parte del potere esecutivo è concentrata col potere legislativo, si faccia una specie di divisione fra l'ordinare e l'eseguire, questo è naturale, e calza bene ai Governi assoluti; ma che poi nella linea delle attribuzioni del potere esecutivo si abbia ancora a stabilire una suddivisione, in verità io non arrivo a capirlo, perchè tutte le attribuzioni del potere esecutivo, come già lo spiega sufficientemente il suo nome, sono di esecuzione (*ilarità e segni di approvazione*), ed io non trovo che a tale proposito si possa ancora fare una suddivisione dividendo in due l'esecuzione stessa.

Io stimo quindi che l'appunto fattomi dal deputato Menabrea difetti di fondamento, e provenga dacchè egli non ha bene compreso l'organamento costituzionale. Tutto ciò che concerne la direzione sostanziale deve derivare dal potere legislativo, che viene dalle due Camere congiuntamente col potere esecutivo dato nel momento in cui si fa la legge, e l'opera è dal potere legislativo ordinata. L'esecuzione poi spetta al potere esecutivo, nè si potrebbe immaginare suddivisione senza scendere sino all'esecutore manuale, nel quale è impossibile immaginare responsabilità veruna.

L'onorevole Menabrea mosse anche querela perchè non siasi fatto parola di alcune disposizioni relative al controllo. Giusta sarebbe la sua osservazione se non si fosse iteratamente accennato che quello che concerneva il controllo verrebbe riservato a miglior tempo, vale a dire all'epoca in cui esso avrebbe per legge assunto quella forma giuridica ed indipendente dal potere esecutivo che debbe avere acciò fornisca una vera garanzia, e sia consono alla novella forma di Governo che ora ci regge. In allora il deputato Menabrea potrà fare tutte le osservazioni che stimerà opportune, e queste saranno assai più acconce che in questo momento in cui si tratta soltanto di statuire alcune disposizioni transitorie relative al controllo, le quali dovranno durare soltanto finchè sovra così fatta materia una legge apposita sia dal Parlamento sancita. Per dir vero il deputato Menabrea non fu guari esplicito nell'espone quali fossero le sue vedute in ordine al controllo; ma io, torno a dirlo, penso che molto rimanga a fare a tale proposito, e che l'occorrente si farà di

certo allorchè si discuterà la legge che ho sovra accennato.

Non insisterò poi sull'aneddoto che ci ha regalato, relativo al ridere del principe di Metternich. Io credo benissimo che in generale un ministro di Governo assoluto sia disposto a trovare ridicola la responsabilità del Ministero di un Governo rappresentativo; ma questo non è il solo appunto che si fa al Governo rappresentativo dai partigiani del Governo assoluto. Adunque io non posso tenere di quest'obbiezione maggior conto di qualunque altra che si va facendo dai difensori del Governo assoluto contro il Governo rappresentativo; prescindere quindi dall'intrattenere maggiormente la Camera su di quest'argomento. Quanto poi al decreto reale ed alla pubblicità che egli desidera relativamente agli storni da articolo ad articolo di spesa, quando saremo alla discussione delle relative disposizioni è assai probabile che egli mi abbia in ciò consenziente, ma sarebbe inopportuno il trattare di un argomento tutto speciale nella discussione generale.

Del resto, se la Commissione lo ha ammesso, si è perchè le sembrò piuttosto una formalità di più a compiersi, anzichè una misura che aumenti la responsabilità ministeriale; ma, ripeto, di questo terremo discorso a migliore occasione, ed in allora potrà forse in ciò il deputato Menabrea avermi consenziente.

L'onorevole deputato Menabrea desiderava ancora che si introducesse in questa legge un doppio ordine d'impiegati, cioè gl'impiegati d'ordine e gl'impiegati di concetto. Io ho vissuto molti anni della mia vita in paese dove questa distinzione è introdotta; essa ha certamente il suo bene, ma ha seco congiunti tanti inconvenienti che, quando sarà il caso di partitamente discutere sopra di ciò, io ho piena fiducia di poter convincere l'onorevole deputato Menabrea che questa non è sicuramente la migliore delle istituzioni. Ma anche di questo, ripeto, si terrà più opportunamente parola quando si verrà alla discussione degli articoli, a cui spero la Camera vorrà immediatamente procedere.

PRESIDENTE. Essendo chiusa la discussione generale, leggerò l'articolo primo.

« Titolo I. — *Dell'amministrazione centrale dello Stato.*
— Art. 1. L'amministrazione dello Stato sarà concentrata nei Ministeri.

« I ministri provvederanno ai relativi servizi per mezzo di uffizi posti sotto l'immediata loro direzione.

« Gli uffizi relativi ad un medesimo ramo d'amministrazione potranno venire riuniti e costituire direzioni generali, che faranno tuttavia parte integrante dei Ministeri. »

DI SANTA ROSA, commissario regio. Alla parola *amministrazione* è d'uopo aggiungere *centrale*, altrimenti il concetto espresso non risponderebbe all'idea di cui si vuole informata questa disposizione.

PARINA PAOLO, relatore. La mancanza di una sostituzione alla parola *centrale* deriva da un'omissione nella stampa, chè nella redazione della Commissione, a luogo di questa si era posta la parola *generale*.

PESCATORE. Veramente questa redazione non mi sembra troppo felice neanche coll'aggiunta della parola *generale*. I termini propri, quelli che esprimono il concetto della legge sono bensì quelli di *amministrazione centrale*, ma parmi vi si debba aggiungere anche qualche spiegazione all'articolo, mediante la quale vengano maggiormente disgiunte le parole *centrale* e *concentrata*, chè così cesserebbe ogni motivo di abbandonare i termini più propri. Io dunque propongo la redazione seguente:

« L'amministrazione centrale dello Stato, così per la parte

direttiva, come per quella di esecuzione, sarà quindi innanzi concentrata nei Ministeri.

« I ministri provvederanno ai relativi servizi di esecuzione per mezzo d'uffici posti sotto la loro dipendenza immediata. »

Se si mantiene la redazione della Commissione, io credo che si esprime un concetto falso, giacchè l'amministrazione dello Stato non può essere concentrata nei ministri; le intendenze generali hanno delle attribuzioni loro proprie e sono, sino ad un certo punto, indipendenti dai Ministeri, i loro decreti possono in via di ricorso essere riparati, ma intanto nei limiti del loro ufficio gl'intendenti generali esercitano queste attribuzioni in forza della legge e non in forza del beneplacito del Ministero.

Nè l'inconveniente si toglie colla parola *generale*, anzi si aggrava: giacchè l'amministrazione centrale non è tutta generale e decide soventi volte sopra affari locali. Ripeto adunque che il termine proprio è *amministrazione centrale*, e non c'è ragione di sostituirci un termine improprio.

PRESIDENTE. Darò lettura di un altro emendamento trasmesso dal deputato Farini, concepito nei seguenti termini:

« L'amministrazione centrale dello Stato è governata dai ministri.

« Ciascun ministro ne governa la parte che gli è commessa per mezzo di uffici posti sotto la sua immediata dipendenza.

« Gli uffici pertinenti ad un medesimo ramo d'amministrazione possono essere uniti insieme e costituire direzioni generali dipendenti dai ministri. »

La parola spetta al deputato Mellana.

MELLANA. Se s'intende di discutere avanti il primo alinea, mi riserverò a parlare dopo, poichè la mia proposta consisterebbe nella soppressione dell'ultimo alinea.

PRESIDENTE. Allora sarebbe meglio discutere anzitutto il primo alinea.

MELLANA. Io faceva quest'osservazione perchè, ove fosse stata discussa prima ed adottata la proposta testè letta dal signor presidente, sarebbe stata poi nulla la mia.

Se si discute prima la proposta del deputato Pescatore, allora io parlerò dopo, poichè questa quistione riguarda la prima parte; ma se si discutesse l'emendamento Farini, siccome racchiuderebbe anche il contenuto del secondo alinea, allora intendo di far prima la mia proposta, che sarebbe per la soppressione dell'ultimo alinea.

PRESIDENTE. Siccome la proposta del deputato Farini si scosta maggiormente dal progetto del Ministero, aprirò la discussione sulla medesima.

La parola è al proponente per lo sviluppo.

FARINI. Io ho poco a dire, perchè la mia proposta non è che un mutamento di redazione, di compilazione. Il primo alinea sta separato dagli altri come nell'altra redazione, di cui il deputato Mellana parlava; mi pare solo che il concetto

della legge sia, se io male non mi appongo, un po' meglio significato, sia per la costruzione delle frasi, sia per la proprietà dei vocaboli usati. Del resto non insisterò molto su questa, ove la Camera giudichi diversamente.

PESCATORE. Io non vorrei impegnare, e molto meno prolungare, una discussione accademica, ma osservo al deputato Farini che i termini da lui proposti non sono propri in senso legislativo.

Tutte le nostre leggi distinguono sempre amministrazione da Governo. Altro è amministrare, altro è governare. Il suo emendamento confonde appunto queste due cose volendo che si dica che l'amministrazione centrale è governata dai ministri. Nè l'amministrazione può essere governata, nè il Governo può essere amministrato; sono due cose distinte.

Per questo motivo io propongo che la Camera respinga questo emendamento come improprio, non già forse secondo il purismo della lingua, ma secondo la fraseologia delle nostre leggi.

PRESIDENTE. Domanderò prima di tutto se l'emendamento Farini è appoggiato.

(Non è appoggiato.)

La parola spetta al deputato Despine.

DESPINE. Je n'ai demandé la parole que pour faire observer que la Chambre n'est plus en nombre.

PRESIDENTE. Si stava appunto facendone ricognizione.

PROGETTO DI LEGGE PER PROROGARE I TERMINI PER L'APPLICAZIONE DEL SISTEMA DECIMALE AI PESI E MISURE MEDICINALI.

DI SAN MARTINO, ministro dell'interno. Ho l'onore di presentare un progetto di legge inteso ad ottenere dalla Camera la facoltà di prolungare sino al primo aprile il termine fissato per mettere in vigore il sistema metrico nei pesi e misure medicinali. La tabella che erasi preparata a questo scopo presenta delle inesattezze le quali conviene correggere prima di pubblicarla.

Prego la Camera a volerlo decretare d'urgenza.

PRESIDENTE. La Camera dà atto al ministro dell'interno della presentazione di questo progetto di legge che sarà stampato e distribuito negli uffici. (Vedi vol. *Documenti*, pagina 1329.)

La seduta è levata alle ore 4 1/2.

Ordine del giorno per la tornata di domani:

Seguito della discussione sul progetto di legge per l'ordinamento dell'amministrazione centrale e della contabilità generale.